

870109

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

29
29

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela de Derecho



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**NECESIDAD DE CREAR LA LEY DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DE LOS AYUNTAMIENTOS
EN EL ESTADO DE SINALOA**

TESIS PROFESIONAL

que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

RAMON RODOLFO LUGO GAXIOLA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

| | | |
|--------------|---|----|
| Dedicatoria | | |
| Prólogo | 1 | |
| Introducción | 2 | |
| CAPITULO I | Cuestiones terminológicas respecto a los empleados públicos en general. | 6 |
| CAPITULO II | Trabajadores al servicio de los Ayuntamientos, incompetencia de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. | 13 |
| CAPITULO III | Alcance del artículo 123 Constitucional y de sus leyes reglamentarias. | 16 |
| CAPITULO IV | A quién compete la potestad de expedir las leyes del trabajo existente entre los Estados y sus empleados. | 25 |
| CAPITULO V | Alcance de la Ley de los Trabajadores del Estado de Sinaloa y ámbito de competencia del Tribunal de Arbitraje. | 37 |
| CAPITULO VI | La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado debe incluir a los Trabajadores al servicio de los Ayuntamientos? | 47 |
| CAPITULO VII | El Poder Legislativo único titular de la facultad Legislativa. | 62 |

| | | |
|----------------------|---|-----------|
| CAPITULO VIII | Posible solución a la situación laboral de los empleados al ser vicio de los Ayuntamientos de - Sinaloa. | 69 |
| CONCLUSIONES | | 73 |
| BIBLIOGRAFIA | | 83 |

DEDICATORIAS

A DIOS

Mi creador, que permitió ver hechas realidades todas mis ilusiones dándome salud, pensamiento, amor y fé.

A MIS QUERIDOS PADRES

Con su profundo respeto, esfuerzo y amor lograron hacer de mí un profesionalista en la carrera más hermosa. "Licenciado en Derecho"

A MIS HERMANOS

Quienes siempre me socorrieron en mis dificultades y obstáculos durante mis estudios.

A MIS COMPANEROS

Mi inolvidable recuerdo y amistad.

A MIS MAESTROS

Quienes prestaron su ayuda de una forma paciente y desinteresada logrando hacer de mí un profesionalista.

A NUESTRA QUERIDA ALMA MATER

Quien ha dejado una gran herencia cultural en todos sus alumnos.

P R O L O G O

El presente trabajo me lo sugirió el invariable criterio sostenido por la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado y el Tribunal de Arbitraje Local, en el sentido de declararse incompetentes para conocer y resolver las demandas laborales en en tabradas por los trabajadores al servicio de los Ayuntamientos de nuestro Estado en contra de éstos; si bien uno y otro de dichos tribunales del Trabajo fundan sus respectivas declaraciones de incompetencia en razones diversas.

Las resoluciones anotadas en un primer análisis al menos, parecen indicar que carecen de tribunales ante quién plantear sus demandas.

Tal situación hizo nacer la inquietud de incursionar en ese campo del derecho del trabajo tan poco explorado hasta hoy, hasta donde he tenido conocimiento.

Pido anticipadas disculpas por los desaciertos en que pudiera incurrir durante el desarrollo del tema planteado; este trabajo no pretende sino plantear y analizar ese tipo de relaciones de trabajo y, en su caso, proponer las soluciones que, según nuestro criterio, pudieran resultar pertinentes, tratando con ello de aportar nuestra humilde opinión según sea el resultado del análisis que habrá de realizarse al respecto.

I N T R O D U C C I O N

Como se advierte del prólogo, este trabajo tiene una finalidad muy concreta: tratar la situación laboral de los trabajadores al servicio de los Ayuntamientos de los Municipios de Sinaloa. Es ese su objeto específico. Por lo mismo, habremos de soslayar en lo posible algunas cuestiones históricas y doctrinarias tanto del derecho laboral común como burocrático y cuestiones también relativas al Municipio, tratando de evitar digresiones y buscando centrarnos en el tema que como tesis profesional me permito proponer; pues cuestiones hay por demás interesantes que desearía poder tratar en relación con ese punto, pero ello desbordaría el propósito apuntado.

Para tratar de cumplir con la finalidad y contenido de este trabajo, habremos de analizar, entre otras cosas, si las relaciones de trabajo existentes entre los Ayuntamientos de Sinaloa, pueden válidamente considerarse incluidas y reguladas por el Artículo 123 Constitucional Apartado "A" y en la Ley Federal del Trabajo; si quedan comprendidas en el Apartado "B" de dicho precepto Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; si deben considerarse incluidos en la vigente Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa; o, finalmente, si debe estimarse -- que ese numeroso sector de trabajadores, en nuestro Estado, no se encuentran protegidos jurídicamente y que, por tanto, están

marginados de todo ordenamiento laboral, pues tal supuesto carecerían de todo derecho sustantivo y procesal y de Tribunales competentes ante los cuales plantear sus demandas, registrar - sus sindicatos, etc., y todo ello llevaría a pensar que pueden ser cesados o removidos de sus empleos, libremente y por mero capricho inclusive, de la Administración Municipal en turno, - en perjuicio de la justa aspiración de los empleados municipales a la estabilidad en su trabajo.

Pero de modo principal cabe pensar que, de llegarse a la anotada conclusión de que dichos trabajadores estuvieran marginados del orden jurídico estatal, valdría la pena analizar la necesidad y posibilidad de que el estado otorgara reconocimiento y apoyo legal a las citadas relaciones de trabajo, buscando mecanismos necesarios a ese efecto; pues, por otra parte, no se crea que los ceses y remociones de los empleados municipales solamente perjudica a estos, sino que también viene en detrimento de la administración pública municipal, la que en tal hipótesis se ve en la necesidad de capacitar y contratar nuevo personal y en tanto los servicios públicos municipales o no se prestan o se prestan en forma deficiente. Ello impide pues, -- que los Ayuntamientos cuenten de modo permanente con personal debidamente experimentado en sus labores.

Ahora bien, de considerarse marginados de todo ordenamiento jurídico a los empleados municipales. ¿Cuáles serían las po

sibles?: ¿Incluirlos en el Apartado B del citado precepto y en su respectiva Ley Federal Burocrática? ¿Crear un nuevo Apartado del artículo 123 Constitucional que de modo específico regule y proteja a dichos empleados? ¿Reformar la vigente Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, de modo -- que ésta los incluya al igual que el anterior Estatuto Jurídico? ¿Que los Ayuntamientos expidieran Reglamentos o Leyes Administrativas que regulen las relaciones laborales entre ellos y sus empleados?. A estas y otras cuestiones que considero básicas en el tratamiento del tema propuesto, trataré de dar respuesta y, desde luego, en caso de así considerarlo necesario, según sea el resultado del análisis que se haga, habremos de plantear las posibles soluciones que, a nuestro juicio, resultaren pertinentes, pues por otra parte no bastaría únicamente señalar problemas.

CAPITULO I

**CUESTIONES TERMINOLOGICAS
RESPECTO A LOS SERVIDORES PUBLICOS EN GENERAL**

Urdinariamente para referirnos a un servidor público, le denominamos "Burocrata", o bien, empleado, servidor o trabajador al servicio del Estado y a veces se habla de funcionario público.

Respecto al término burocracia, el diccionario Salvat nos informa que "burocracia", deriva del francés "bureaucratie" y ésta de "Bureau" que significa oficina, escritorio y del griego "Kratos" que significa poder. Así, etimológicamente se le define como la "influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado"; en segundo sentido, se le define como la clase social que forman los empleados públicos. (1)

El maestro Andrés Serra Rojas, citado por Alberto Trueba Urbina, nos explica que: "la palabra burocracia no es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, y a la sociedad, realizando los fines de éste" y que "en su consideración negativa su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas...etc".(2)

Mendieta y Núñez, citado por el mismo autor afirma que: --

- (1) Diccionario Enciclopédico Salvat Universal. Barcelona. Salvat Editores, 1975. Vol. V. Pág. 348,349.
- (2) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 2a. Edición. México. Editorial Porrúa, 1973. Pág. 597.

"la burocracia que...debiera ser la más genuina expresión de -- las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario, con el abuso de fuerza llegará a ser un mal insoportable...etc." -- (3)

Michael Crozier estima que: el término burocrático es vago y se presta a confusión. En las ciencias sociales parecen haberse perfilado por lo menos dos acepciones. La primera y más tradicional responde a un concepto de la Ciencia Política: La burocracia es el gobierno por medio de oficinas, es decir un aparato del estado constituido por funcionarios nombrados, directamente, no elegidos, organizados jerárquicamente y dependientes de una autoridad soberana; el poder burocrático en esta acepción implica el reinado del orden y la Ley, pero al mismo tiempo un gobierno sin participación del ciudadano. (4)

La segunda acepción responde al uso vulgar y popular de la palabra burocracia, que evoca la lentitud, pesadez, la rutina, la complicación de procedimientos, la inadaptación de los organismos burocráticos a las exigencias que deberían satisfacer y las frustraciones consiguientes en las personas que las componen y en quienes deben utilizar sus servicios y las padecen...etc."

(3) Trueba Urbina, Alberto Ob. Cit. Pág. 597.

(4) Crozier Michael. "El Fenómeno Burocrático", Tomo I, Editorial Jus. 1978, Pág. 12,13.

Dado pues lo impreciso del término "burocracia", que merece entre otros un sentido despectivo, resulta poco aconsejable el uso de tal concepto y más propio hablar de empleado público, servidor público, o trabajador al servicio del Estado; terminología ésta última que invariablemente utilizan las diversas legislaciones laborales que rigen la materia. Así, por ejemplo, - el artículo 123 Constitucional en su apartado B, dispone: entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y - sus trabajadores...La Ley de los Trabajadores al Servicio del - Estado se alude a "trabajador" y no a burócrata (Arts. 1,2,3,4, 5,6, etc.)

Nuestra Constitución local y la de la República utilizan - los términos de "empleado público" y de "funcionario público" - para referirse a los trabajadores al servicio del Gobierno del - Estado o de la Federación, respectivamente. Por ejemplo la Cons - titución General de la República utiliza a veces como términos - distintos el de Funcionarios y Empleados. El artículo 89 frac - ción II dicha Constitución Federal parece distinguir entre em - pleados y funcionarios cuando al señalar las facultades y obli - gaciones del Presidente de la República, dispone: ..."Nombrar - y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nom - bramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la - Constitución o en las leyes".(5)

(5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4a. Edición. Méxi - co. Editorial Trillas. 1987. Art. 89 fr. II. Pág. 79.

En cambio, a veces la Constitución habla sólo de funcionarios públicos refiriendo ése término además a los empleados: -- Art. 128. "Todo funcionario público sin excepción alguna antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".(6)

Nuestra Constitución local, distingue también entre funcionarios y empleados públicos: Art. 130. "Ningún funcionario o empleado en el Estado tiene derecho de propiedad en el cargo o empleo que ejerza; pero los empleados no podrán ser destituidos sino mediante la formación del instructivo correspondiente, por el cual se acredite que se encuentran en alguno de los casos -- que la ley prefija su separación. La ley del Servicio Civil del Estado, fijará las condiciones, admisión, permanencia, remoción, ascenso, destitución y jubilación de los servidores públicos" - (7) Este precepto además del distingo anotado, contiene el principio de la estabilidad en el trabajo en favor de los trabajadores del Estado y señala la denominación que legalmente corresponde a la llamada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y, de modo genérico alude a éstos llamándoles servidores públicos. Igualmente, en sus artículos 81, 83, 131 y 144, entre otros, alude a funcionarios y empleados públicos. Igualmente, en sus artículos 81, 83, 131 y 144, entre otros, alude a funcionarios y empleados públicos.

(6) Constitución Política de los E.U.M. Ob. Cit. Art. 128 Pág. 126.

(7) Constitución Política del Estado de Sinaloa. 1968. Art. 130. Pág. 25

En cambio el artículo 65 fracción II parece distinguir entre empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado.

Ni la Constitución General de la República ni la del Estado, precisan los efectos jurídicos de la clasificación entre empleados y funcionarios públicos. La doctrina diferencia uno y otro término diciendo, por ejemplo que: "Es indudable que la ley ha querido darle una señalada significación al concepto de funcionario, ya que se le prevee el *impérium*, es decir, poderes propios a la función que desempeña, como facultad de ordenar y decidir. En cambio el empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas o que ejercen por delegación o reglamentariamente".(8)

Para evitar confusiones, durante el desarrollo de este trabajo creemos pertinente no emplear el término "funcionario público" para aludir a quienes entregan su fuerza de trabajo en forma permanente, presupuestal y subordinada a la función pública, sino que habremos de denominarles empleados públicos, servidores públicos o, de un modo más técnico y genérico, hablaremos simplemente de "trabajador" al servicio de la Federación, los Estados a los Municipios según sea el caso. Por lo que hace al término "burocracia" o burócrata, lo consideramos poco técnico y apropiado, sin embargo, si hemos de hacer uso de tal vocablo-

(8) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 8a. Edición. México. Editorial Porrúa. 1980. Pág. 359.

serán convencidos de ello, pero a la vez con la certeza de que tal expresión ha arraigado en nuestro lenguaje cotidiano y, por lo mismo, de una manera más o menos clara da idea aproximada de los individuos a que alude.

Las ideas hasta aquí expresadas, nos ubican con un mínimo de aproximación respecto a la terminología empleada para denominar a las personas que de una u otra forma entregan su fuerza de trabajo a las diversas esferas de competencia de la administración pública, haciendo posible con su concurso material o intelectual que el Estado que no es sino una persona moral o jurídica, en este ideal, abstracto, pueda realizar las actividades y cumplir con los fines que le son propios, lo cual no puede lograrse sino, precisamente, mediante el trabajo de personas físicas.

CAPITULO II

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS AYUNTAMIENTOS.
INCOMPETENCIA DE LA JUNTA DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Como se anuncia en el encabezado de este capítulo, la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado, siempre que le es planteada alguna demanda contra los Ayuntamientos del Estado, - por los trabajadores al servicio de éstos, invariablemente se ha declarado incompetente para el conocimiento y resolución de tales conflictos, remitiendo el Expediente respectivo al Tribunal de Arbitraje del Estado. Funda dicha Resolución, siempre, - en la siguiente ejecutoria: "AYUNTAMIENTOS Y SUS EMPLEADOS. LAS RELACIONES ENTRE ELLOS NO LAS RIGE LA LEY LABORAL. La Ley Federal del Trabajo no es aplicable tratándose de conflictos entre un Ayuntamiento y los empleados a su servicio, porque el artículo 2o. (1o. de la Ley vigente) del ordenamiento señalado establece que las relaciones entre el Estado y sus servidores se rigen por las leyes del Servicio Civil que se expidan, dado que - la palabra Estado está expresada en dicho precepto en el concepto de forma de vida socialmente determinada, de autoridad, de - comunidad política jurídicamente organizada, dotada en un poder de mando, que comprende a los municipios como elementos integrantes de él como lo precisa el artículo 115 primer párrafo de la Constitución General de la República. Amparo directo 3599/66. Quejoso Santiago Ruelas Cano y Salvador Ruelas Lara. Fallado el 5 de Abril de 1967. Ponente Ministro Yáñez Ruiz, Srío. Lic. Bravo. 5 votos".(1)

En el capítulo siguiente, trataremos de precisar el alcan-

(1) Cuarta Sala. Informe 1967. Segunda parte. Ediciones Mayo. Pág. 39.

ce del artículo 123 Constitucional, en sus dos Apartados, y el de sus Leyes Reglamentarias, en relación a los servidores públicos y concretamente respecto a los empleados al servicio de los ayuntamientos, para razonar la anotada declaración de incompetencia de la Junta ante ese tipo de problemas. Por ahora, dejemos asentado el señalamiento de que es ese el criterio que ésta sostiene sobre el particular.

CAPITULO III
ALCANCE DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y DE
SUS LEYES REGLAMENTARIAS

Podemos afirmar que las ideas y acontecimientos revolucionarios que sacudieron a nuestro país a fines del pasado siglo y en los primeros años del presente, que culminaron con la expedición de la Constitución Política de 1917, produjeron en ésta dos principales frutos: el artículo 27, relativo al Derecho Agrario y el Artículo 123 que elevó a rango constitucional al Derecho del Trabajo, al que la mayor parte de la doctrina incluye como rama del Derecho Social, al lado del Derecho Público y Privado.

Por lo que toca al Derecho del Trabajo, éste nació como una reacción natural de los obreros de las industrias mineras, textiles, petroleras y de los peones del campo principalmente, ante las jornadas de trabajo que eran objeto por parte de los representantes del capital. Por lo mismo, no creemos pugnar -- con la historia si afirmamos que el originario artículo 123 -- Constitucional, tuvo por objeto dar protección únicamente a -- las relaciones obrero-patronales, al Derecho Laboral "común" -- o entre particulares en beneficio de las justas aspiraciones -- precisamente de quienes dieron esa batalla frontal: al obrero -- de las fábricas, al artesano, a los peones del campo, etc.

Don Euquerio Guerrero opina que: "...Al enfocar nuestra -- atención sobre el Derecho del Trabajo, advertimos cómo...su fi

nalidad ha sido responder a los reclamos que originaron las convulsiones sociales registradas en los últimos tiempos"(1). Más concretamente, el Doctor Baltazar Cavazos Flores citando al Licenciado Miguel Cantón Moller, sostiene que los constituyentes de 1916-17 al incluir en nuestra Constitución el artículo 123, "cumplieron así con el mandato de quienes llevaron a esos escasos, las grandes mayorías que hicieron la Revolución de 1910... etc."(2)

Lo anterior nos autoriza a sostener que en el seno del --- constituyente, al regular el Derecho del Trabajo, nunca campeó la idea del "Servicio Civil" y, por lo mismo, que el Derecho - Laboral del artículo 123 jamás pretendió proteger a los empleados públicos. Por el contrario, la génesis del Derecho del Trabajo burocrático fue diversa a la del Derecho del Trabajo obrero-patronal a diferencia de éste, aquel tuvo su origen en la in conformidad de los servidores públicos ante la inestabilidad en sus empleos, principalmente debida a los permanentes cambios de titulares de la administración pública, originados éstos por la inestabilidad política que vivió el país en la era posrevolucio naria. Don Euquerio Guerrero nos informa que: "En la ciudad de México, allá por los años veintes y los treintas en que el proceso de consolidación posterior al movimiento armado, ocasionaba frecuentes crisis ministeriales, se vio cómo los empleados -

(1) Guerrero Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 8a. Edición. México, - Editorial Porrúa, 1966. Pág. 15.

(2) Cavazos Flores Baltazar. El art. 123 Constitucional y su Proyección en - Latinoamérica. 1a. Ed. México. Editorial Jus. 1976. Pág. 16, 17.

públicos, a veces hasta los mozos, eran separados de sus puestos sólo por el cambio del Secretario de Estado"(). Todo ello fue creando un sentimiento de injusticia en relación a los empleados públicos y por ello el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, en 1941 inició el Estatuto Jurídico de los Empleados al servicio de la Federación. En 1960 el Presidente - López Mateos inició la reforma del artículo 123 Constitucional para incluir dos apartados, el "A" que se refiere a las relaciones obrero-patronales y el "B" que abarca las relaciones entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Por último, en diciembre de 1963, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional". En el mismo orden de ideas, el doctor Cavazos citando al mencionado Cantón Moller, sostiene que al expedirse la Constitución de 1917 y crearse el artículo 123, dentro de las disposiciones de éste "se omitieron los derechos de otros trabajadores, cuyo número es cada vez mayor, en relación con las necesidades administrativas del país en crecimiento: los trabajadores al servicio del Gobierno, los burócratas".(4)

Estos trabajadores también subordinados y asalariados carecen de la más mínima garantía de estabilidad en sus empleos, de seguridad social, de posibilidad de negociación colectiva, -

(3) Guerrero Euquerio. Ob. Cit. Pág. 507, 508.

(4) Cavazos Flores, Baltazar. Ob. Cit. Pág. 228.

de derecho de huelga. La omisión, explicable en razón de la época y las condiciones existentes en México, ha sido paulatinamente corregida. Fue originariamente el General Abelardo L. Rodríguez quien, en su Decreto de fecha 12 de abril de 1934, creó el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Social..." (Agrega que con Lázaro Cárdenas, en 1938 se expidió, en Estatuto ya mencionado y que éste se revisó con Manuel Avila Camacho en 1942 y finalmente, que en 1960, con López Mateos se adicionó el artículo 123 con el apartado "B" expidiéndose en 1963 su Ley Reglamental.

Así pues, el artículo 123 Constitucional fue inicialmente concebido para tutelar las relaciones obrero-patronales, es decir la prestación de servicio personal y subordinado en el que el patrón es un particular que busca el lucro en su actividad económica y en el que el trabajo va encaminado precisamente a ese fin, generar riqueza, apareciendo el Derecho del Trabajo como el instrumento jurídico que vino a tratar de establecer el equilibrio entre esos dos factores de la producción, el Capital y el Trabajo. En cambio, en el terreno del empleo público, el patrón no es un particular sino el Estado (que en tal hipótesis obra no como autoridad, sino como titular de esa relación de trabajo, en un plano de coordinación) y la finalidad del trabajo burocrático no es la obtención de utilidades, sino la prestación y satisfacción de los diversos servicios públicos que le -

son propios al Estado. Esto explica por qué algunas relaciones de trabajo que en sentido estricto debieran ser consideradas como de servicio público, por la íntima relación que tienen con el Estado, los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, Seguro Social, Petróleos Mexicanos y de Ferrocarriles (empresas que a la vez que prestan un servicio público obtienen -- utilidades) estén regulados por el Apartado "A" del Art. 123 -- Constitucional y la Ley Federal del Trabajo y no por el Derecho Burocrático Federal. Además, el sueldo de los empleados públicos lo cubre el gobierno con los impuestos que paga el pueblo.

Lo expuesto hasta ahora respecto del artículo 123 Constitucional, se robustece con el texto expreso de la Fr. XX del citado precepto, que dispone: "Las diferencias a los conflictos de capital y trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del Gobierno". -

(5)

La vigente Ley Federal del Trabajo también es bastante clara al respecto. Art. 2o.- "Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones".(6)

(5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4a. Edición. México. Editorial Trillas. 1987. Art. 123 Fr. XX Pág. 114.

(6) Trueba Urbina Alberto. Ley Federal del Trabajo. 55a. Edición. México. -- Editorial Porrúa. 1987. Art. 2o. Pág. 21

Igualmente, la Jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido invariablemente el criterio de que la naturaleza de los juicios laborales cuya resolución compete a la Junta de Conciliación y Arbitraje, son únicamente aquellos que se susciten precisamente entre el capital y el trabajo, es decir, cuando se trate del ámbito de aplicación del artículo 123 apartado "A" y de su Ley Reglamentaria.

Todo lo anterior, nos permite concluir que desde el punto de vista histórico, doctrinario, constitucional, legal y jurisprudencial, que ni el apartado "A" del Art. 123 Constitucional ni la Ley Federal del Trabajo les resulta aplicable a los empleados públicos al servicio de la Federación, de los Estados o de los Municipios. Respecto al apartado "B" y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estimamos que no hay disputa respecto a que solamente resulta aplicable a los trabajadores de los Poderes de la Unión, del Distrito Federal y de las empresas descentralizadas del Poder Público que menciona la citada Ley reglamentaria. Es decir, que al igual que el apartado "A" y su ley, el apartado "B" del 123, no rige para los empleados al servicio de los Municipios, ni tampoco rige para los empleados de los Estados.

Contra la asentada conclusión, el Maestro Trueba Urbina, en su obra "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", invocando su Teoría Integral del Derecho del Trabajo, sostiene que los em--

pleados municipales si quedan incluidos y protegidos por el --- apartado "A" del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal del Trabajo al igual que los Trabajadores al Servicio de -- los Estados, argumentando -en síntesis- que éste rige para los "empleados" y regula "todo contrato de trabajo" y que dichos -- trabajadores encuadran en cualquiera de esas dos expresiones; - que por lo mismo, deben plantear sus demandas ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, no obstante que reconocen que "en la práctica suceden otras cosas". Asimismo, arguye dicho autor que las leyes del Servicio Civil de los Estados son inconstitucionales porque -dice- sólo el Congreso de la Unión puede legislar - en materia de trabajo, más no las legislaturas locales. (7)

No podemos estar de acuerdo con la opinión del Maestro --- Trueba, en primer lugar por las razones que ya se han expuesto, en cuanto al distinto histórico y de esencia que es ineludible- hacer entre una relación obrero-patronal y la relación de trabajo burocrático. Además si bien es cierto que originalmente el - Art. 123, antes de tener apartados, hablaba de regular el trabajo de los "empleados" y en general a "todo contrato de trabajo" debe entenderse que con tales expresiones no quiso incluir a -- los servidores públicos, sino sentar una base general enunciativa y no limitativa de los trabajadores (clases) que pudieran -- existir, pero aludiendo siempre a las relaciones de trabajo en-

(7) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 2a. Edición.- México. Editorial Porrúa. 1973. Pág. 482.

tre particulares, pues a pesar de que dicho precepto fue reformado en 1929 para federalizar la materia del trabajo y a pesar de la adición del apartado "B", que rige exclusivamente para -- los empleados públicos federales, el apartado "A" siguió hablando de regir empleados y a todo contrato de trabajo, por lo cual, no puede sostenerse que estas expresiones se refieran también a los empleados públicos. Finalmente, de seguir el criterio del -- citado autor, no sólo los empleados de los Estados y de los Municipios, sino también de los empleados de la Federación quedarían incluidos igualmente en el apartado "A" del 123, pues éstos también son empleados de la federación y están sujetos a -- una relación de trabajo, lo cual podrá advertirse, resultaría -- un absurdo.

El análisis de la Facultad Legislativa del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales, habremos de dedicar el si---- guiente capítulo de este trabajo.

CAPITULO IV

**A QUIEN COMPETE LA POTESTAD DE EXPEDIR LAS LEYES
DEL TRABAJO EXISTENTE ENTRE LOS ESTADOS Y SUS EMPLEADOS**

¿Corresponde al Congreso de la Unión o a las legislaturas locales, expedir la Ley que regula las relaciones de trabajo -- existente entre las entidades Federativas y sus empleados?

Empecemos por decir, que, como regla general, compete al - Congreso de la Unión legislar sobre el trabajo. Veamos: la frac ción X del artículo 73 Constitucional dispone que "El Congreso tiene facultad...para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".(1)

Pero esta facultad que al respecto confiere dicho precepto Constitucional ¿incluirá la de expedir las leyes del Servicio - Civil que regulen el trabajo entre los Estados y sus empleados?

El Maestro Alberto Trueba Urbina sostiene: "En algunos Es tados de la República se han expedido leyes para regular las re laciones entre los poderes de éstos y sus trabajadores...no obs tante, la buena intención de las entidades federativas para dic tar leyes en favor de sus servidores, dichas leyes resultan in constitucionales, porque conforme a la frac ción X del artículo- 73 de la Constitución, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir las leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123. Por consiguiente, al margen de estas leyes los burócratas- locales y de los municipios tienen derecho a ejercitar sus ac ciones laborales ante las Juntas Locales de Conciliación y Arb í

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4a. México. Editorial Trillas. 1987. Art. 73 fr. X Pág. 66

traje..."(2).

En general, el tema que nos ocupa, debemos tratar de precisar cuáles son las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso de la Unión. Según nuestro criterio, esta cuestión debe enfocarse desde el punto de vista de las características de nuestra forma de gobierno y, de entre ellas concretamente, conforme al Federalismo.

Nuestra Carta Magna dispone en su artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Constitución". Este precepto se complementa con el artículo 41: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal"(3).

De las características de nuestro sistema, importa por ahora el federalismo.

(2) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 2a. Edición. México. Editorial Porrúa. 1973. Pág. 589,590,593.

(3) Ob. Cit. Constitución Política de los E.U.M. Arts. 40, 41. Págs. 47,48.

Podemos afirmar que dentro de nuestra forma "federal" de gobierno, las funciones del Estado Mexicano están compartidas o distribuidas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados que la integran. Uno y otros Gobiernos tienen su propia órbita de competencia, como se desprende de los citados artículos 40 y 41 Constitucionales. Esta regla general incluye, desde luego, la función legislativa.

Para saber cómo opera ese reparto de competencias, veamos el artículo 124 Constitucional: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"(4). En este precepto está el punto medular del federalismo por lo que hace a la distribución de funciones entre los gobiernos federal y locales.

De dicho precepto se desprende, por lo que toca a la función legislativa, que el Congreso de la Unión sólo puede legislar válidamente respecto a aquellas materias que en forma expresa (explícita) le autorice la Constitución General de la República. Esta en su artículo 73 enumera cuáles son esas materias sobre las cuales puede legislar el Congreso Federal. Sin embargo, y sólo de modo excepcional puede el Congreso de la Unión legislar conforme a facultades "implícitas, que son según el cita

(4) Constitución Política de los E.U.M. Ob. Cit. Art. 124. Pág. 125.

do Maestro Tena, "las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas" (5). A ese tipo de facultades alude el artículo 73 en su fracción XXX. A guisa de ejemplo de las mismas, el citado autor pone el caso de los Códigos Federales Civil y de Procedimientos Civiles: el Congreso de la Unión no tiene facultad expresa para expedirlos. Sin embargo, como el Poder Judicial Federal tiene facultad para resolver las controversias que surjan de la aplicación de leyes federales, conforme a las fracciones III y VI del artículo 104 Constitucional, debe contar el Poder Judicial Federal con esas leyes y, por lo mismo, debe reconocer se al Congreso de la Unión la facultad "implícita" de expedir dichos Códigos.

Así las cosas, debe entenderse que cuando la fracción X -- del artículo 73 Constitucional faculta al Congreso Federal para expedir leyes sobre el trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional, no incluye en su favor la de expedir también -- las leyes locales sobre trabajo burocrático, pues a juicio del suscrito, para que contara con tal potestad ésta necesitaría estarle concedida en forma explícita y sin lugar a dudas tendría que decir que además de las leyes del trabajo reglamentarias -- del artículo 123, puede expedir "Leyes que regulen el trabajo -- entre los Estados y sus trabajadores" o, al menos decir que pue

(5) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 14a. Edición. México. Editorial Porrúa. 1980. Pág. 116.

de expedir además, "en general, toda ley que verse sobre cualquier tipo de trabajo" (adiciones éstas que por otra parte no creemos sean posibles, ni la expedición misma de dichas leyes, por lo que se dirá más adelante). Sin embargo, obsérvese cómo el texto actual de la citada fracción-X del artículo 73, limita la competencia del Congreso de la Unión únicamente a legislar en materia de trabajo que esté incluida en el artículo 123 Constitucional, expidiendo las leyes reglamentarias de este precepto y éste, como hemos visto en el capítulo anterior, regula en su apartado "A" exclusivamente las diferencias que surjan entre el capital y el trabajo, es decir, protege solamente las relaciones "obrero-patronales", por tanto, siendo ese el contenido y alcance del citado apartado, el Congreso Federal sí contó con facultad para expedir la anterior y la vigente Ley Federal del Trabajo, pues como reglamentarias que son éstas de dicho precepto, responden de modo indiscutible el anotado alcance de éste -- apartado.

Por lo que toca al apartado "B" del citado artículo 123, ya dijimos que se refiere exclusivamente a las relaciones de -- trabajo existentes entre los tres Poderes de la Unión y sus empleados, comprendiendo asimismo a los trabajadores del Distrito Federal y los al servicio de las empresas descentralizadas a -- que alude la Ley de la materia, para cuya expedición igualmente contó con facultad expresa el Congreso Federal.

Pero ninguno de los dos apartados del 123 Constitucional alude a los trabajadores al Servicio de los Estados. Por lo mismo, no pudiendo entenderse otorgada expresamente al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes burocráticas locales. Tal facultad debe entenderse reservada a los Estados.

Otro argumento que refuerza la anterior opinión consiste en que, de expedir el Congreso de la Unión ese tipo de leyes locales, éstas sí serían inconstitucionales, pues serían violatorias de la libertad (autonomía) y soberanía que para su régimen interior fija la Constitución General de la República en favor de los Estados, según se desprende de los artículos 40 y 41 ya invocados. El Maestro Tena atendiendo a los conceptos de libertad (autonomía le llama él) y soberanía de los Estados, dice: - "La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias -- normas, culminantemente su Constitución"(6). Trata de distinguir así dicha competencia de la "soberanía", que aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquella por un lado de señaladísima importancia. En efecto: mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación,

(6) Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit. Pág. 131

que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónomo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución Federal. El artículo 41 dispone expresamente que las Constituciones particulares de los Estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal...etc."(7).

Dicho en otras palabras, si alguna limitación tiene el Congreso Federal en su potestad legislativa es, por lo que toca a los Estados, respetar siempre la libertad o soberanía de estos.

En el mismo orden de ideas, si la Federación y los estados no son sino formas de gobierno y, por lo mismo, constituyen dos distintos sectores de la administración pública que, si bien están coordinadas entre sí, cuentan con sus propias funciones y para desempeñarlas requieren de su propio personal, resulta razonable estimar que cada una de dichas administraciones se constituye en titular de las relaciones de trabajo establecidas con sus respectivos empleados y lógico también que cada gobierno, - el federal y el local, legislen sobre sus propias relaciones de trabajo que los ligan a sus respectivos empleados, respetándose mutuamente su órbita competencial. Así es como el gobierno federal se entiende con sus empleados, expidiendo su propia Ley Fe-

(7) Constitución Política de la E.U.M. Ob. Cit. Art. 41. Pág. 48.

deral de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y es así también como los Estados se las arreglan con sus propios empleados expidiendo sus leyes locales respectivas, llamada en Sinaloa -- "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Por otra parte, si como opina el Maestro Tena entre la Federación y los Estados "El reparto concreto de las zonas se realiza de distinta manera en cada Constitución Federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del País, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de sus habitantes"(8), no podría imaginarse una cuestión menos general y menos común a los intereses generales del país, a las necesidades de toda la República, que la relativa al trabajo entre una entidad federativa determinada y sus empleados, donde se versa una cuestión netamente localista de la administración de un Estado-miembro.

Igualmente siguiendo las ideas del mismo autor podemos -- afirmar que de existir duda respecto a si la facultad de expedir las leyes locales burocráticas compete al Congreso Federal o bien, si corresponde a la legislatura de los Estados, tal duda debe decidirse en favor de los Estados; porque mientras la Federación tiene disponible la zona de facultades expresamente definida, los Estados conservan la zona no definida, es decir,

(8) Tena Ramirez Felipe. Ob. Cit. Pág. 114

todas las demás facultades no otorgadas explícitamente a la federación.

Finalmente, nuestra opinión respecto a que corresponde no al Congreso de la Unión sino a las legislaturas de los Estados expedir las citadas leyes burocráticas, encuentra apoyo en Tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por lo razonable de su contenido no dudamos llegará a constituir jurisprudencia definida, misma ejecutoria que textualmente dice: "102 TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. (LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEON).- De acuerdo con el sistema en materia de distribución de poderes entre las autoridades de la Federación y las de los Estados, rige la regla general -- que aquellos poderes que no están reservados expresamente a las primeras, se entiende que corresponden a las segundas. Esta regla está contenida en el artículo 124 Constitucional, y según el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene entre otras facultades, la de "expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución". Como se ve, la facultad concedida al Congreso Federal en este precepto, se haya íntimamente relacionada -- con las bases consagradas en el artículo 123 Constitucional; sólo acudiendo a tales bases se puede encontrar el justo alcance de la citada atribución concedida por la fracción X. Ahora bien, el artículo 123 Constitucional contiene dos grandes apartados:-

En el apartado A, establece que el Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, en todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumera en las diversas fracciones de dicho apartado, y en el apartado B, establece que el Congreso Federal debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, Gobierno de Distrito Federal y Territorios, con sus trabajadores-respetando las bases que en este aspecto impone. Este precepto-pues, distingue perfectamente dos tipos o clases de relaciones: en primer lugar, la relación laboral existente entre los obreros en general con sus patrones, por virtud del contrato de trabajo; para legislar sobre este punto el Congreso Federal no ve-restringida su facultad a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia-ordinariamente en toda la República; en segundo lugar, la rela-ción de servicio público existente entre el Estado y sus emplea-dos públicos; para legislar sobre esta clase de relaciones, el Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya -- que sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la Federación, Distrito-y Territorios Federales, por una parte y sus empleados públicos por la otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar so-bre vínculos de servicio público existentes entre los Estados -de la Federación y sus respectivos empleados, o sea, que para -el artículo 123 Constitucional, no debe identificarse la rela--

ción laboral existente entre un obrero y su patrono, y la existente entre un empleado público y el estado al que sirve. La distinción entre ambas es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la jurisprudencia de esta Suprema Corte. Por ello resulta inaceptable que cuando en el apartado A del artículo 123 Constitucional, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de Contratos de Trabajo, se entienda incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre Estados y empleados públicos; en este aspecto, se repite, el Congreso Federal sólo tiene facultades exclusivas para expedir leyes reglamentarias de los vínculos existentes entre el Gobierno Federal y sus empleados, mas no para legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y sus respectivos servidores públicos, de manera que al carecer de facultades en este último punto, debe entenderse que conforme al artículo 124 Constitucional ya mencionado, tales atribuciones corresponden a los Congresos Locales dentro de sus respectivos límites territoriales. Amparo en revisión 258/67.- Sindicato de Trabajadores del Hospital Infantil de Monterrey.- 4 de Marzo de 1969. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez.(9)

(9) PLENO. Séptima Epoca. Volumen 3. Primera Parte. Ediciones Mayo. Pág. 6.

CAPITULO V

**ALCANCE DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
DE SINALOA Y AMBITO DE COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE**

Hemos sostenido en anteriores capítulos, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son incompetentes para resolver conflictos laborales surgidos entre los Ayuntamientos y sus empleados, ya que el artículo 123 Constitucional en ninguno de sus apartados ni en sus Leyes Reglamentarias incluyen a ese tipo de empleados públicos.

Igualmente, se ha sostenido que la facultad para expedir las leyes burocráticas locales, compete a las legislaturas de los Estados; y que desde ese ángulo (competencia legislativa) resulta Constitucional la actual "Ley de los Trabajadores al servicio del Estado", creada por Decreto número 273 de la XLV Legislatura de nuestro Estado, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", número 103 de fecha 27 de Agosto de 1968.

Ahora, el presente capítulo lo dedicaremos a tratar de determinar si dicha ley incluye dentro de su regulación a los empleados al servicio de los Ayuntamientos de nuestra entidad, atendiendo a su contenido actual; siendo diverso el problema relativo a precisar lo correcto o no de dicha ley, de lo cual se hablará en otro capítulo.

Desde luego, analizar el verdadero contenido de la citada Ley nos llevará a hablar del ámbito de competencia del Tribunal de Arbitraje del Estado.

La vigente Ley Burocrática aludida, en su Título Primero, Capítulo I y bajo el rubro de "Disposiciones Generales", dispone en su artículo 1o.: "Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, mediante la percepción de su sueldo en virtud del nombramiento -- que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". Luego agrega en su artículo 2o.: "La relación jurídica de trabajo reconocida por esta Ley se entiende establecida para todos los efectos legales entre los trabajadores y los Tres Poderes del Gobierno del Estado" y después de que el artículo 3o. clasifica a los trabajadores del Estado en tres grupos (de base, de confianza y supernumerarios), los artículos 4o. y 5o. precisan quiénes son trabajadores de base y quiénes son supernumerarios el artículo 6o. señala qué trabajadores son de confianza en cada uno de los Tres Poderes del Estado, determinando el artículo 7o.: "Esta Ley no rige para los trabajadores supernumerarios y de confianza".(1)

De las anteriores disposiciones parece deducirse claramente que la citada Ley las únicas relaciones de trabajo que regula son las existentes entre cualquiera de los Tres Poderes del Estado y sus trabajadores; y evidentemente, los Municipios no

(1) Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa. Decreto No.-273. Periódico Oficial No. 103. Ago-27-68. Arts. 1,2,3,4,5,6,7. Págs. - 1,2,3,4.

forman parte de ninguno de los Poderes del Estado, si bien puede afirmarse y con razón que el Municipio es parte integrante del Estado, punto éste último que no se relaciona con el tema que por ahora se trata en este capítulo.

La opinión que anteceden, según nuestro personal criterio se refuerza si además de lo dicho en el párrafo anterior, analizamos el ámbito de competencia del Tribunal de Arbitraje, mismo que dicha Ley regula en los términos siguientes: "Art. 98.- Las Juntas de Arbitraje serán competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores y los intersindicales de la propia unidad". Art. 99.- El Tribunal de Arbitraje será competente: I.- Para resolver en revisión los conflictos individuales que se susciten entre el Estado o sus representantes y sus trabajadores; II.- Para conocer y resolver los conflictos colectivos que surjan entre el Sindicato y el Estado; III.- Para conocer de los conflictos que se susciten entre los miembros del Sindicato; IV.- Para llevar a cabo el registro del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Sinaloa y la cancelación del mismo registro; V.- Vigilar el cumplimiento de las condiciones generales del trabajo".(2)

Pudiera pensarse que los citados artículos 98 y 99, no excluyen expresamente la competencia del Tribunal de Arbitraje --

(2) Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa. Ob. Cit. Arts. 98, 99. Pág. 20, 21.

del Estado para conocer y resolver las demandas laborales de -- los empleados municipales, sin embargo, el razonamiento debe -- ser inverso y considerar que no teniendo facultad expresa el -- Tribunal sobre ese punto, es decir, no estando incluidos de modo expreso los juicios de ese tipo de empleados debe entenderse excluidos de la competencia del propio Tribunal. Por otra parte, los citados preceptos 98 y 99, deben interpretarse relacionando los con los artículos 1o. y 2o. principalmente, de la ley referida y estimar que si ésta niega acción sustantiva a los empleados municipales y es la propia ley la que estableció al Tribunal de Arbitraje y la que así mismo norma su funcionamiento, la declaración de incompetencia que invariablemente ha venido sosteniendo, la estimamos correcta. Además, si quedara alguna duda en cuanto a que los empleados municipales no están comprendidos en la vigente ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, - cabría agregar que ésta completó su idea de no incluirlos, al decir en su artículo Cuarto Transitorio: "Se deroga la Ley de Veintiseis de Septiembre del año de mil novecientos cuarenta, - que norma las relaciones entre el Estado y sus servidores y todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley".(3)

La derogada ley a que alude al Transitorio invocado, es la "Ley del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Gobierno del Estado y de los Municipios de Sinaloa" que fue creada por decreto número 871 de la XXXVI ----

(3) Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa. Ob. Cit. Pág. 38.

Legislatura Local de fecha 13 de Septiembre de 1940. Esta sí -- comprendía y protegía dentro de sus normas a los empleados municipales, lo cual se advierte con sólo ver el nombre que se le dio a la misma, pero particularmente por lo que toca a su contenido. Dispuso en su artículo 1o. "La presente ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, del Gobierno del Estado; para las autoridades y funcionarios de todos los Ayuntamientos de los municipios del Estado de Sinaloa, y para todos los trabajadores al servicio de uno y otros..." --

Art. 2o.: Trabajador al Servicio del Gobierno del Estado o de los Ayuntamientos del mismo, es toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial o a los Ayuntamientos un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en lista de raya de los trabajadores temporales". Art. 3o.: La relación jurídica de trabajo reconocida por esta ley, se entiende establecida para todos los efectos legales, entre los Poderes del Estado y Municipios y sus Trabajadores". Art. 100: -- Las Juntas de Arbitraje serán competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores y los intersindicales de la propia unidad. El Tribunal de Arbitraje será competente para resolver en revisión los conflictos individuales que se susciten entre el Estado y los Municipios o sus representantes y sus trabajadores. II.- Para conocer y resolver los conflictos

colectivos que surjan entre las organizaciones al Servicio del Estado y los Ayuntamientos y éstos mismos. III.- Para conocer y resolver los conflictos intersindicales que se susciten entre las organizaciones al Servicio del Estado y los Ayuntamientos.- IV.- Para llevar a cabo el registro del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios y la cancelación de los mismos registros".(4)

Como podrá advertirse, un simple análisis comparativo entre la vigente Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley que le precedió, lleva a considerar que aquella derogó todo lo que pudiera tener relación con los Municipios y los trabajadores de éstos, reduciendo su alcance a regular únicamente las relaciones entre los Tres Poderes del Estado y sus servidores. En consecuencia, el Tribunal de Arbitraje y las Juntas de Arbitraje del Estado, tienen limitado el ámbito de su competencia al conocimiento de juicio que deriven de relaciones de trabajo existentes entre cualquiera de los Tres Poderes del Estado y los empleados al servicio de éstos. Por lo mismo, nos permitimos reiterar nuestra opinión en el sentido de que resulta jurídicamente correcta la resolución de incompetencia que pronuncia dicho tribunal ante demandas de empleados al servicio de los -- Ayuntamientos, misma incompetencia que, además, resulta obligada para dicho Tribunal, dados los términos de la citada vigente Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

(4) Ley del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Gobierno del Estado y Municipios de Sinaloa. Decreto No. 871. Sept.-13-1940. Arts. 1,2,3 y 100 Págs. 1,2,3 y 59.

Ni siquiera a nombre de la justicia podría el Tribunal citado admitir competencia para la resolución de los mencionados juicios laborales, pues no le compete discutir lo justo o injusto que pudiera resultar la ley en cuestión; tampoco le corresponde analizar la constitucionalidad o no de tal ordenamiento, sino aplicarlo y ésto, necesariamente, debe hacerlo en los términos en que fue concebida por el legislador, que no incluyó a dichos empleados municipales. En esta virtud, tampoco le resulta competencia del texto de la ejecutoria citada en el capítulo II de este trabajo y que invoca la Junta de Conciliación y Arbitraje para declarar su incompetencia al respecto -- pues tal ejecutoria, según nuestro criterio, se concreta a decidir negativamente una cuestión competencial de la Junta, no del Tribunal de Arbitraje, al que no atribuye competencia, y -- por otra parte, supone además que en una Entidad Federativa de terminada las "leyes del Servicio Civil" a que alude, incluyen en su regulación las relaciones laborales existentes entre los Ayuntamientos y sus empleados, lo cual no ocurre en Sinaloa, -- como antes se sostiene.

Claro que es diverso el problema de si las leyes burocráticas son o no constitucionales cuando, como la nuestra, excluyen o simplemente no comprenden a los empleados municipales; -- punto éste que como ya se dijo habrá de tratarse en posterior capítulo.

He de manifestar que las resoluciones de incompetencia -- que hasta hoy ha pronunciado el Tribunal de Arbitraje sobre el punto que nos ocupa, no han sido impugnadas en amparo ni lo ha sido tampoco la constitucionalidad de la Ley en cuestión. Por lo mismo, ignoro cuál pudiera ser el criterio de los Tribunales de Amparo sobre ese particular.

Algún abogado del foro local, al notificarle alguna resolución de incompetencia respecto a empleados municipales, ha manifestado, sin solicitarlo formalmente al Tribunal de Arbitraje, que el expediente respectivo debe remitirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta decida quién, -- de entre la Junta de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal, -- debe conocer del juicio respectivo; argumentando que al efecto resulta aplicable el artículo 105 de la Constitución de la República. Tal opinión es infundada pues no se está en ninguna -- de las hipótesis de dicho precepto Constitucional, además éste supone que existiendo contienda entre dos o más de los entes a que se refiere, a petición de parte interesada y no de oficio, se remitiera un expediente determinado a la Corte, supuestos -- no reunidos en el presente caso, pues lejos de que la Junta -- acepte competencia y el Tribunal se la disputara, o a la inversa, ambos órganos no aceptan competencia.

Finalmente, en vía de mero comentario, la actual Ley de -- los Trabajadores al servicio del Estado, no regula el trabajo-

existente entre el Tribunal de Arbitraje y sus empleados, pues no quedan éstos comprendidos como trabajadores de ninguno de los tres Poderes del Estado, pues por la naturaleza misma de dicho Tribunal, éste es un organismo "sui-géneris" intermedio entre el Sindicato Burocrático y en general entre la burocracia local y el Estado; si bien el sueldo de los empleados de dicho Tribunal lo cubre precisamente el Estado y para ese efecto se equipara a los empleados de tal Tribunal con el resto de la burocracia, pero no se les puede estimar pertenecientes a ninguno de los Tres Poderes. Además sería jurídicamente imposible que en caso de una demanda de alguno de sus empleados, fuera el propio Tribunal demandado quien resolviera al respecto.

CAPITULO VI

¿LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
DEBE INCLUIR A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS
AYUNTAMIENTOS?

Con el tema que aquí se enuncia, quiero significar que, -- teniendo facultad el Congreso Local para expedir la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, si tal potestad lo autoriza a incluir dentro de dicha Ley las relaciones de trabajo existente entre los Municipios y sus empleados, o bien si el alcance de la Ley que en esa materia expida debe reducirse a tutelar únicamente el trabajo existente entre los Tres Poderes del Estado y sus empleados, sin incluir a los empleados Municipales, -- tal como está concebida la actual Ley Burocrática mencionada.

Este problema, es diverso al de si la Ley de los Trabajadores del Estado vigente incluye o no a los empleados municipales, pues ya sostuvimos que no los protege; sino que regula sólo el trabajo entre los Tres Poderes del Estado y sus empleados.

Como podrá advertirse, trataremos ahora de, en cierto modo enjuiciar el alcance de la facultad legislativa que tiene el -- Congreso Local para expedir las Leyes Burocráticas Locales, --- frente a la autonomía o libertad Municipal, para tratar de determinar en lo posible si una ley que expidiera el Congreso del Estado regulando las relaciones de Trabajo entre los Ayuntamientos y sus trabajadores, pudiera resultar violatoria de esa libertad o autonomía municipal, por considerarse que una ley de esa naturaleza penetraría a la órbita de la autoridad municipal pretendiendo regular ese punto específico.

El análisis de este problema implica, desde luego, el análisis respecto a si es o no constitucional la citada ley vigente de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando, como ya se afirmó, excluye de su protección a los trabajadores al servicio de los Ayuntamientos.

Así pues, sin invocarse razón alguna sobre ese delicado punto, fueron borrados del escenario jurídico los citados empleados municipales.

Iniciando ya el estudio del tema que nos ocupa, podemos afirmar que en el orden jurídico nacional, puede distinguirse perfectamente tres tipos de administración, si bien vinculadas entre sí, a saber: a).- La administración Pública Federal.- b) La Local o Estatal y c).- La Administración Municipal. Tal distinción cobra especial relieve desde el punto de vista laboral burocrático en cuanto cada una de esas esferas de la administración pública requiere de su propio personal, de sus propios empleados, para cumplir con las funciones que, respectivamente les son propias.

Cada uno de estos sectores de la Administración Pública se constituye en titular de las relaciones laborales que surgen entre la administración de que se trate y sus propios trabajadores. Es así como, por ejemplo, la Federación se entiende con sus empleados conforme al apartado B del artículo 123 ----

Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, a pesar de que las entidades federativas también forman parte integrante de la Federación (artículo 40, 41, 42 y 43 de la Constitución Federal) y son por tanto parte integrante del Estado Mexicano, los empleados de las entidades federativas no quedan comprendidos en el apartado y Ley mencionados, sino que se rigen por sus propias Leyes Burocráticas Locales que, como se dijo antes, no puede expedir el Congreso de la Unión sino que ello compete a la legislatura de los propios Estados.

Lo anterior nos lleva a reiterar la afirmación de que la Federación y los Estados son dos formas diversas de administración que, en el terreno laboral, una y otros están ligados por sus propios vínculos jurídico-laborales que se establecen, separadamente, entre cada una de ellas y sus respectivos trabajadores.

En el mismo orden de ideas, no puede confundirse ni mezclarse la relación de trabajo habida entre un municipio (representado por su Ayuntamiento) con la existencia entre una entidad federativa (representada por sus Tres Poderes) y los respectivos empleados de una y otra administración.

Podría objetarse que el municipio no es sino una forma de descentralización administrativa (por región) que adopta el Es

tado como base de su división territorial, política y administrativa para su régimen interior, conforme al artículo 115 --- Constitucional y artículo 17 de la Constitución Local y que, - por lo mismo, siendo el municipio parte integrante del Estado, la expresión "Trabajadores al Servicio del Estado" incluye a - los empleados al servicio de los municipios. Sin embargo, cabe recordar que la entidad federativa es también una forma de des - centralización y que aunque por ello forma parte integrante -- del "Estado Mexicano", no se confunde a la entidad federativa - con la Federación y menos en el aspecto laboral burocrático, - sino que es necesario distinguir dentro del concepto genérico - "Estado" las diversas esferas de competencia o de administra - ción que lo constituyen. Es así como tampoco el municipio, a - pesar de que es parte integrante de la entidad federativa y -- por tanto forma también parte de la Federación, no puede con - fundirse con ninguna de esas dos formas de gobierno.

El municipio es cierto que forma parte de la entidad fede - rativa, pero es otra administración distinta a la de ésta, si - bien su organización administrativa y política debe ser compa - tible con el mantenimiento de la unidad de orden y gobierno -- del Estado. Pero cuenta con cierta individualidad propia: es - administrado por un Ayuntamiento; sus representantes son elec - tos en forma popular, directamente por sus habitantes; cuenta - con facultad para administrar libremente su hacienda; con per - sonalidad jurídica y patrimonio propios, etc.

Veamos el artículo 115 Constitucional: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforma a las bases siguientes: I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa..."; II.- Los municipios, estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley...etc" III.- Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos...etc."(1)

Al desarrollar las anteriores bases o principios de la Constitución Federal, nuestra Constitución Local copió en su artículo 17 textualmente el principio establecido por el citado artículo 115 Primer Párrafo de aquella. Dicho artículo 17 dispone: "El Estado de Sinaloa adopta para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Sin embargo, en su siguiente artículo dispone: Art. 18.- "El territorio del Estado, se divide política y administrativamente, como sigue: I.- En dieciocho municipalidades autónomas (luego las enumera); II.- En los Distritos Judiciales que determine la Ley -

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4a. Edición. México. Editorial Trillas. 1987. Art. 115. Pág. 103, 104.

Orgánica del Poder Judicial del Estado; III.- En los Distritos Fiscales que la Ley General de Hacienda del Estado determine, - pudiendo comprender cada uno de ellos, una o más municipalidades enteras; IV.- En los Distritos Electorales que designe la - Ley Orgánica respectiva".(2)

El maestro Tena Ramírez nos hace ver que el Estado, como tal no puede dividirse y que tampoco puede decirse que adopte - al Municipio como forma de su organización, pues el Estado tiene una Organización Administrativa diferente y hasta opuesta a la de los municipios. Que lo que es susceptible de dividirse no es el Estado, sino su territorio y tal división no es sino confines fiscales, electorales, judiciales, etc."(3), que nada tienen que ver con el municipio y que el artículo 115 Constitucional lo que pretendió establecer fue, por una parte, la libertad o Autonomía Municipal y la relación o vínculo que debe unir al municipio con el Estado; opinión ésta que no podemos menos que hacer nuestra, dado los términos que al respecto contiene el artículo 18 de nuestra Constitución Local, ya transcrito.

Además, tan fue aquella la doble idea del artículo 115 y la del artículo 18 invocados, que nuestra Constitución Local -- continuando el desarrollo del propio artículo 115 de la Consti-

(2) Constitución Política del Estado de Sinaloa. 1968. Arts. 17,18 Págs. 5,- 7 y 8.

(3) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 14a. Edición. México. Editorial Porrúa. 1980. Pág. 145.

tución Federal, dispone en su artículo 110: "Cada municipalidad estará representada y administrada por un Ayuntamiento que residirá en la cabecera de la jurisdicción, integrada por regidores cuyo número se fijará como la Ley lo dispone, siendo uno de --- ellos el Presidente Municipal". Art. 111.- "Los Ayuntamientos tendrán personalidad jurídica para todos los efectos legales; no habrá ninguna autoridad intermedia entre ellos y los Supremos Poderes del Estado y gozarán de toda la libertad interior política y administrativa, compatible con el mantenimiento de la unidad de orden y gobierno del Estado"(4).

Ahora bien, ¿Cuál es el alcance de la "libertad" o "autonomía" municipal? Creemos que tal concepto abarca dos aspectos: la libertad política, por una parte, consistente en que los titulares del Poder Municipal deben ser electos en forma directa por los habitantes del municipio y, por la otra parte, la libertad administrativa, consistente, según nuestro criterio y sin pretender dar una definición, en la potestad de la autoridad municipal para determinar dentro del territorio del municipio, la forma y términos en que ha de conducirse en la atención de los ramos o actividades que le están encomendadas por las Leyes o de aquellas cuestiones, que aún que no le estén expresamente -- atribuidas, tampoco le están reservadas a otras autoridades y, en general, en la facultad de proveer todo lo necesario para el normal funcionamiento de la Institución Municipal y a la satis-

(4) Constitución Política del Estado de Sinaloa. Ob. Cit. Art. 110, 111, -- Págs. 34, 35.

facción de las necesidades y servicios de sus habitantes. Es decir, alude a la atención de los intereses meramente locales. -- Misma libertad administrativa que excluye la intervención o intromisión de la autoridad o Gobierno Central del Estado o la Federación en ese quehacer administrativo del municipio.

Es cierto que resulta difícil determinar qué intereses -- son propiamente locales de los municipios. Al respecto, el Maestro Gabino Fraga nos dice que "las leyes arbitrariamente hacen la separación de los intereses que reputan locales para encargarlos al municipio. De tal manera que en la duda sobre si un interés determinado debe estar a cargo del municipio, habrá que considerar que, como el régimen de éste es de carácter excepcional, debe existir disposición expresa que consigne la facultad para poderla incluir dentro de las atribuciones municipales"(5). Por su parte Andrés Serra Rojas nos dice que "tarea difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen el carácter de municipal. Un problema complejo de la organización municipal es la determinación de la competencia entre la entidad federativa y el municipio, sobre todo por sus implicaciones fiscales. Por exclusión podría decirse que todo aquello que no tiene a su cargo el gobierno federal, o los gobiernos de las entidades locales, queda en el campo de la acción municipal...hay servicios municipales ciudadanos y los demás servicios mu

(5) Fraga Gabino . Derecho Administrativo. 21ava. Edición. México. Editorial Porrúa. 1981. Pág. 225.

nicipales, con exclusión de los anteriores, los servicios públicos de saneamiento, agua potable, jardines, alumbrado, cementerios, mercados, se circunscriben a la ciudad y son servicios ciudadanos. En algunas ocasiones rebasan el marco de una ciudad, - por ejemplo el servicio público de policía, que debe abarcar todo el municipio...los caminos de corta extensión, son servicios generales del municipio...Lógicamente a esto se refiere la expresión intereses locales del municipio".(6)

Por nuestra parte, creemos que no puede imaginarse otro caso en que se haga más patente la operatividad de la libertad o autonomía municipal, administrativa, que en lo relativo al trabajo existente entre él y sus empleados, en cuya relación jurídica es el municipio, representado por el Ayuntamiento, el único titular de la misma, con exclusión de cualquiera otra esfera administrativa (sea la federación o el estado) pues, a nuestro juicio, en ese caso se verán intereses netamente locales del municipio, que sólo a éste atañen, pues respecto de sus empleados nuestra Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal, le atribuyen una serie de facultades que de modo indiscutible denotan su carácter de "patrón" en dichas relaciones de trabajo en forma separada e independiente de la que se establece entre la Federación y los Estados respecto a los trabajadores de éstos.

(6) Serra Rojas Andrés. D. Administrativo. 8a. Edición. México, Editorial Porrúa. 1960. Págs. 586, 587.

Así, por ejemplo, entre las facultades de los Ayuntamientos nuestra Constitución local, en su artículo 119, incluye las siguientes: "I.- Gobernar política y administrativamente el municipio correspondiente; II.- Nombrar y remover libremente a sus empleados; III.- Conceder licencias y admitir las renunciaciones de sus propios miembros y de los empleados de su dependencia.."

(7). Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa vigente, dispone: Art. 21.- "Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, las siguientes: I.- En materia de gobernanación: j).- Resolver sobre los nombramientos, remociones, renuncia y licencias de los funcionarios y empleados municipales..." Agregando en su artículo 23 "son facultades y obligaciones del Presidente Municipal, las siguientes : VII.- Promover la capacitación y perfeccionamiento del personal administrativo, con objeto de mejorar la eficacia de sus funciones; X.- Tomar la protesta de ley a los funcionarios y empleados municipales".(8)

Nótese cómo las anotadas facultades laborales se otorgan a la Administración Municipal y no al Estado y agreguemos que son precisamente los Ayuntamientos quienes en el desarrollo de la relación de trabajo dan órdenes a sus empleados, les pagan sus salarios, etc. Obsérvese además que las mismas o similares facultades que tanto la Constitución local como la Ley Orgánica Municipal conceden a los Ayuntamientos respecto de sus trabajadores, le son igualmente otorgadas por la propia Constitución -

(7) Constitución Política del Estado de Sinaloa. Ob. Cit. Art. 119. Pág.39

(8) Memoria Legislativa del Estado de Sinaloa. 1984. 83-84 Art. 21,23 Págs. 44,45.

local a cada uno de los Tres Poderes del Estado: las fracciones XVIII y XIX del artículo 43, aluden al Congreso del Estado; la fracción II del artículo 65, se refiere al titular del Ejecutivo y la fracción VII del artículo 104 alude al Poder Judicial.

Así las cosas, no podemos menos que reiterar nuestra afirmación en el sentido de que nuestras leyes, acertadamente por cierto, distinguen con toda claridad las relaciones de trabajo existentes entre nuestra entidad federativa (representada por sus Tres Poderes) y sus empleados, de la existente entre los Ayuntamientos y los trabajadores a su servicio. Cabe precisar sin embargo, la anterior aseveración, pues vista superficialmente pudiera dar a entender que cada uno de los Poderes del Estado es una administración diversa de la de los otros dos, pues cada uno de ellos cuenta -al igual que los municipios- con sus propios empleados y respecto de estos tiene las mismas facultades laborales que los Ayuntamientos. Pero tal parecer sería --erróneo. Los Tres Poderes del Estado es bien sabido que constitucionalmente están agrupados integrante una administración pública, la del Estado-Miembro, y por lo mismo, dichos Poderes si es posible verlos en su conjunto, es decir, agruparlos desde el punto de vista laboral-burocrático en una sola administración y regular sus relaciones de trabajo por una misma Ley que comprenda a los empleados de los Tres Poderes del Estado, pues el titular de estas relaciones de trabajo es una y la misma administración, la estatal.

No sucede lo mismo tratándose de las relaciones laborales habidas entre los Ayuntamientos y sus empleados, pues -a juicio del suscrito- por ser una administración diversa a la del Estado la titular de las mismas, no pueden considerarse incluidas -bajo el mismo rubro que las relaciones de trabajo existentes entre la administración estatal y sus trabajadores y regular conjuntamente aquellas y éstas en una misma ley, pues si bien el artículo 130 de nuestra Constitución Local dispone que "la ley del Servicio Civil del Estado, fijará las condiciones de admisión, permanencia, remoción y ascenso, destitución y jubilación de los servidores públicos"(9), ello no autoriza a suponer que el término "servidores públicos" que se utiliza en dicho precepto, aluda también a los empleados al servicio de los Ayuntamientos y que éstos deban quedar incluidos en la citada "Ley del -- Servicio Civil" en forma conjunta con los trabajadores al servicio de los Tres Poderes del Estado, sino que tal precepto debe entenderse a nuestro juicio, haciendo la distinción anotada entre las relaciones de trabajo que ligan a cada uno de los dos -gobiernos o administraciones (Estatad y Municipal) con sus respectivos empleados.

De expedirse una ley de esa naturaleza, resultaría violatorio de la libertad o autonomía municipal que para su régimen interior, tanto en lo político como en lo administrativo, consagra la Constitución General de la República (artículo 115) y -

(9) Constitución Política del Estado de Sinaloa. Ob. Cit. Art. 130. Pág. 48.

la Constitución Local (artículos 17, 110, 111 y otros) y la Ley Orgánica Municipal (artículos 1,2,3,4 y otros). En uso de esa libertad o autonomía, pueden las autoridades municipales negarse a acatar una Ley de ese tipo por ser la misma e implicar una intromisión en la esfera de competencia de la autoridad municipal, según se ha sostenido antes.

No obstante la afirmación del Maestro Tena en el sentido de que no hay un catálogo de las facultades de que está investigado el Poder Legislativo Local (mismo que, a su decir, en estricta técnica constitucional debería existir, pero que la falta del mismo carece de importancia, dado el principio del artículo 124 Constitucional), sin embargo, creemos que la potestad legislativa del Congreso Local no es omnímoda, absoluta y que si alguna limitación tiene consiste en el respeto a los principios e instituciones establecidos por la Constitución General de la República y, de entre ellos, el respeto a la autonomía o libertad municipal, tal como lo dispone el artículo 44 de la Constitución Local cuando dice que el "Congreso no podrá: I.- Expedir leyes que violen los derechos individuales y los preceptos establecidos por la Constitución Federal o por la particular del Estado. (10)

Así como el Congreso Federal no puede expedir leyes que violen la soberanía y libertad de las entidades federativas, --

(10) Constitución Política del Estado de Sinaloa. Ob. Cit. Art. 44 Pág. 18.

los Congresos de éstas tampoco pueden expedir leyes que violen la libertad o autonomía municipal, es por ello que el Gobierno Federal se entiende con sus empleados mediante el artículo 123- Constitucional, apartado B y su Ley Reglamentaria, sin incluir en dichas normas a los trabajadores al servicio de los Estados, no obstante que éstos son también servidores públicos, lo cual como ya se ha dicho resulta correcto en cuanto los empleados federales y los estatales prestan sus servicios a instituciones distintas. Lo mismo puede decirse de los empleados al servicio de los Ayuntamientos.

CAPITULO VII
EL PODER LEGISLATIVO, UNICO TITULAR DE LAS
FACULTADES LEGISLATIVAS

CONSIDERACIONES GENERALES:

Aunque parezca obvio el encabezado de este capítulo, no lo es tanto; o cuando menos el tema que en el mismo se anuncia merece especial comentario a propósito de la cuestión legislativa respecto a los empleados al servicio de los Ayuntamientos.

En efecto, hemos dicho en el anterior capítulo que la legislatura local no puede válidamente expedir una ley o decreto que de modo general y obligatorio imponga a los Ayuntamientos - la forma en que han de conducirse en las relaciones de trabajadas entre éstos y sus empleados, por estimarse que un ordenamiento de esa naturaleza resultaría violatorio de la libertad - o autonomía de los Municipios.

Pero entonces, se antoja la pregunta: ¿Quién sino el Congreso podría legislar en esa materia? ¿Acaso podrán hacerlo los Ayuntamientos?

Es bien sabido que, como regla general, atento al principio de división de poderes, la facultad para expedir leyes que lo sean en su sentido tanto formal como material, compete exclusivamente al Poder Legislativo y que sólo excepcionalmente dicha facultad, que es indelegable en principio, puede delegarse en el Poder Ejecutivo Federal en los casos que provee el artículo 49 Constitucional, es decir en la hipótesis de el artículo -

29 de la propia Constitución Federal y por lo que toca a la legislatura local, únicamente podrá delegarla en el Ejecutivo del Estado en la situación de la fracción II del artículo 44 de --- nuestra Constitución Local.

Así pues, una ley para ser tal, debe ser expedida por el Poder Legislativo. Un ordenamiento expedido por diversa institución sólo sería "ley" en el sentido material por cuanto contuviera un conjunto de normas jurídicas, pero le faltaría el aspecto formal: que fuera precisamente el Congreso quien lo expidiera.

En esos términos, podemos sostener el principio de que -- los Ayuntamientos carecen de facultad legislativa, pues aparte del principio de división de Poderes que reserva tal potestad -- únicamente al Poder Legislativo, puede afirmarse que un rasgo -- fundamental que distingue al Estado frente a los municipios con -- siste en que mientras la autonomía del Estado se refleja en la -- facultad de darse su propia ley, la autonomía municipal no in -- cluye tal facultad; el municipio, si bien cuenta con voluntad -- propia, como consecuencia de tener personalidad y órganos pro -- pios, esa voluntad no es la del Estado que es el único titular -- de la potestad legislativa.

Debemos aclarar sin embargo, que la autoridad municipal -- crea normas, pero éstas a pesar de su generalidad, carecen del --

aspecto formal, pero pueden sin embargo, considerarse válidas - cuando se reducen a desarrollar las leyes expedidas por el órga no legislativo central. Así, por ejemplo los Bandos de Policía. Sobre este punto el Maestro Tena dice que "el radio de la auto- ridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales" y que "aún los llamados estatutos autó nomos, por ejemplo, los Bandos de Policía y buen gobierno, no - pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a - pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expe didas por el órgano legislativo central. Debemos hacer notar, - no obstante, que existe la tendencia a reconocer al municipio - la facultad de elaborar su propia ley orgánica. Nuestra Consti- tución nada dice al respecto, pero las Constituciones locales - han entendido que la función legislativa, especialmente la expe dición de la Ley Orgánica Municipal, en ningún caso compete al - órgano municipal, lo que está de acuerdo con el principio de la división de poderes, que no toleraría la ampliación de la fun- ción legislativa a otro titular del que la tuviese en exclusiv*i* dad, según es el Poder Legislativo (salvo en situaciones extra- ordinarias que autorizan su delegación en el Ejecutivo)".(1)

Aclaremos que, tal como lo sostiene el Maestro Tena, en - el Estado de Sinaloa conforme a nuestra Constitución, efectiva- mente "Compete al Congreso Local expedir la Ley Orgánica Muni*c*i pal"(1) según el artículo 129, misma facultad que ha hecho efec

(1) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 14a. Edición. Méxi co. Editorial Porrúa. 1980. Págs. 144,145.

tiva al dictar la anterior y la vigente Ley en esa materia.

Especial comentario merece lo apuntado por dicho autor, - en el sentido de que existe la moderna tendencia a reconocer a los Ayuntamientos la facultad de expedir su propia Ley Orgánica lo cual como afirma él mismo, no es posible constitucionalmente hablando, y digo que ese punto tiene especial importancia por - que en las últimas reformas a la Constitución General de la República y a propósito de regular lo relativo a Asentamientos Humanos, aparentemente se ha seguido esa innovación de conceder - facultades legislativas a los Municipios. No puede decirse que en el ámbito competencial de los municipios esté la facultad de expedir leyes, pues tal potestad está reservada al Estado por - conducto del Congreso Local. En cambio, sí compete a los Ayunta mientos dictar reglamentos y disposiciones administrativas para proveer al cumplimiento de la Ley Federal y Local que en esa ma teria se dicten, pero no cuentan los Ayuntamientos con la potes tad de ser ellos quienes expidan éstas.

Refiriéndonos nuevamente al tema de los ordenamientos ley gales que pueden expedir los Ayuntamientos y, en general, toda Autoridad Administrativa, (Presidente de la República y Gobernadores de los Estados). Pero éstos no pueden implicar una delega ción de la facultad legislativa en favor de dichas autoridades- administrativas; pues los reglamentos administrativos no son leyes, ni pueden modificar ni derogar a éstas, sino que deben ---

concretarse a proveer en la esfera administrativa a la debida observancia y cumplimiento de aquellas, que únicamente el Poder Legislativo puede expedir, tal como lo dispone el artículo 89 - fracción I de la Constitución Federal respecto al Presidente de la República y el artículo 65 fracción I de nuestra Constitución Local por lo que toca al Gobernador del Estado.

Es decir, los reglamentos administrativos presentan un doble aspecto; por una parte, deben tener como antecedente necesario la existencia de la Ley que, expedida por el Congreso, se pretende reglamentar y por otra parte, como lo sostiene el Maestro Gabino Fraga "Los reglamentos no pueden reglamentar preceptos constitucionales, sino solamente las leyes ordinarias expedidas por el Congreso, salvo el caso único, que a modo de excepción al principio general de los dos preceptos citados, establece el artículo 21 de la propia Constitución Federal" cuando dice: "Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas..."(2). En esta hipótesis excepcional se deja a la autoridad administrativa (y no al Poder Legislativo) la facultad de definir cuáles hechos deben considerarse infracciones administrativas en los Reglamentos o Bandos de Policía y buen Gobierno.

(2) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 21ava. Edición. México. Editorial Porrúa. 1981. Págs. 112, 113.

Dicho autor agrega al respecto: "De ahí se desprende que estos reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el -- buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a una Ley. Fuera del caso tratado en donde -- hay una base constitucional que consigna la excepción expresa -- al principio de la fracción I del artículo 89 deben estimarse -- proscritos los reglamentos autónomos!" (3)

O como antes se dijo: todo reglamento administrativo se -- debe fundar en una Ley Ordinaria, la que es su antecedente necesario, a la cual debe referirse y ajustarse la autoridad administrativa al expedirlos, pues sólo deben reducirse a proveer -- en la esfera administrativa lo necesario para la exacta observancia de la Ley reglamentada.

Las ideas expuestas hasta aquí en este capítulo, nos hacen reafirmar nuestra tesis: Los Ayuntamientos carecen de facultad legislativa y esta potestad compete exclusivamente al Poder Legislativo.

(3) Fraga Gabino. Ob. Cit. Pág. 114.

CAPITULO VIII

**POSIBLE SOLUCION A LA SITUACION LABORAL DE LOS
EMPLEADOS AL SERVICIO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE
SINALOA.**

Este trabajo pretende no sólo plantear problemas sino, sobre todo, buscar y proponer las alternativas que, a nuestro juicio, pudieran venir a resolver en lo posible la situación laboral que vive ese amplísimo sector laboral que forman los empleados al servicio de los Ayuntamientos de nuestra entidad, quienes hasta hoy han venido siendo víctima de las penurias económicas de los Municipios, reflejada principalmente en la falta de pago de sus salarios o, más comúnmente, en el pago no oportuno de los mismos, pero sobre todo, está el problema de la estabilidad en su trabajo pues, a cada cambio de los titulares de la Administración Municipal ocurren -salvo honrosas excepciones- ceses masivos de dichos empleados o la suspensión o remoción en el mejor de los casos para estos. Por otra parte, la sola posibilidad de que en el curso de una administración municipal uno o varios trabajadores municipales puedan ser cesados, suspendidos o removidos de sus puestos, sin un motivo justificado y sin el pago de una indemnización -lo cual a veces hacen las autoridades municipales "para el buen servicio"-, y en general la marginación legal de dichos empleados, nos hace pensar en la necesidad ineludible de buscar los caminos más idóneos para proteger a dichos empleados, lo cual al mismo tiempo vendría beneficiar a la propia Administración Municipal, en cuanto ésta contaría siempre con personal ya experimentado, lo cual le permitiría prestar de modo eficiente los servicios municipales a que tienen derecho sus habitantes, y en general, ello influiría en una mejor administración de los intereses municipales.

Pero además, al lado de todo esto, encontramos la necesidad de dar sostén y soporte legal a ese tipo de relaciones de trabajo, buscando para ello, en primer lugar, que el orden jurídico legitime y reconozca el trabajo de esa naturaleza y se establezcan además los mecanismos necesarios para la tramitación y resolución de los conflictos que se susciten con motivo de dichas relaciones jurídicas. Y no es que éstas sean ilegales, --- pues tampoco están prohibidas, sino al contrario, resulta ineludible que existan para que el Municipio pueda cumplir con los fines que le son propios y, en general para la buena marcha de la administración pública. Lo que sucede simplemente es que ese tipo de relaciones de trabajo están marginadas de los diversos ordenamientos laborales existentes y particularmente, del orden jurídico de nuestro Estado.

En el capítulo VI de la presente tesis se sostuvo que el Congreso Local no puede, válidamente al menos, expedir una Ley o Decreto que de manera general y obligatoria pretenda imponer a los Ayuntamientos la forma en que éstos han de conducirse en las relaciones de trabajo que los vinculan con sus empleados, --- principalmente porque, a nuestro juicio, ello sería violatorio de la libertad o autonomía municipal, y en general, por las razones que ahí se expusieron.

Sin embargo, esta afirmación no es de carácter absoluto y es llegado el caso de precisarla: creemos que sin atentar con--

tra la libertad o autonomía municipal, si sería posible que el Congreso Local expidiera una Ley o Decreto que fijara las bases o principios generales a que estarían sujetas las relaciones de trabajo existentes entre los Ayuntamientos y sus empleados, --- siendo más conveniente por razones de trámite expedir un Decreto.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Respecto a las cuestiones terminológicas para denominar a quienes trabajan al servicio de la función pública pueden utilizarse como sinónimos los términos "servidores públicos", "empleados públicos", o de un modo más genérico puede llamárseles simplemente "trabajadores". Se utiliza también al respecto el calificativo de "burócratas" o burocracia, término éste que resulta poco técnico, pero que sin embargo, ha adquirido carta de naturalización en nuestro lenguaje, pues denota con mucha aproximación las personas a que alude, y por ello en ocasiones se ha utilizado dicho término en el curso del presente trabajo.

SEGUNDA.- La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, es incompetente para conocer y resolver de los conflictos que se suscitan entre los Ayuntamientos y sus empleados y así lo declara en sus resoluciones, lo cual estimamos correcto en virtud de que ese tipo de relaciones de trabajo y, en general todo trabajo burocrático, no están comprendidas en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria la Ley Federal del Trabajo, cuyo alcance se reduce a regular únicamente las relaciones de trabajo común o entre particulares, llamadas relaciones obrero-patronales, buscando dicho artículo y apartado y su ley reglamentaria, establecer el equilibrio entre el capital y el trabajo, es decir, entre los factores de la producción. En tales relaciones laborales, por regla general el trabajo tiene por finalidad el lucro, las utilidades; a diferen

cia del empleo público, en el cual la prestación del servicio - va encaminada al cumplimiento o realización de las funciones y - finalidades del Estado.

Tampoco están protegidos los empleados municipales por el apartado "B" del citado precepto constitucional ni por la Ley - Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; pues tales - ordenamientos rigen exclusivamente para los empleados al servi- cio de los Poderes de la Unión, del Distrito Federal y de las - empresas descentralizadas también federales que enumera dicha - Ley así como para toda empresa de ese tipo que no estando in- - cluida en tal enumeración preste también servicios públicos si- milares a aquellas.

TERCERA.- La facultad que el artículo 73 fracción X de la Constitución General de la República otorga al Congreso de la - Unión "para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del ar- tículo 123 de la propia Constitución", no comprende la de expe- dir las leyes del trabajo existentes entre las entidades federa- tivas y sus empleados; sino que tal facultad queda reservada a - las legislaturas locales. Por lo mismo, desde ese ángulo, resul- ta constitucional la vigente Ley de los Trabajadores al Servi- cio del Estado, expedida por el Congreso Local.

De las consideraciones que anteceden, no podemos menos -- que arribar a la conclusión de que corresponde a los Congresos-

Locales expedir las Leyes que regulen el trabajo existente entre sus Poderes y sus respectivos empleados. Por lo mismo, resulta constitucional la vigente Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues conforme al texto y alcance de la fracción X del artículo 73 Constitucional, dicha facultad no corresponde al Congreso de la Unión.

CUARTA.- A partir de la expedición de la vigente Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal de Arbitraje del Estado y las Juntas de Arbitraje son incompetentes para el conocimiento y resolución de toda cuestión laboral surgido entre los Ayuntamientos de Sinaloa y sus empleados, pues dicha Ley no protege ese tipo de relaciones de trabajo, sino que rige exclusivamente las existentes entre los Tres Poderes del Estado y los trabajadores a su servicio, a diferencia de la anterior Ley Burocrática Local, derogada por la vigente, que sí incluía a los trabajadores al servicio de los Ayuntamientos. Por lo mismo, es correcta la resolución por la cual dicho Tribunal se declara incompetente sobre el particular.

QUINTA.- El Congreso Local no cuenta con facultad para expedir una Ley que de modo general y obligatorio pretende imponer a los Ayuntamientos la forma en que éstos deben entenderse con sus empleados en las respectivas relaciones de trabajo, --- pues ello sería violatorio de la libertad que para su régimen interior reconocen al Municipio tanto la Constitución Federal -

como la Local. Tampoco pueden quedar agrupados en una misma Ley los empleados de los tres Poderes del Estado y los empleados municipales, pues unos y otros laboran para administraciones diversas, para patrones distintos, siendo cada administración, la estatal por una parte y la municipal por otra; los titulares de las relaciones de trabajo que cada una entabla con sus respectivos empleados.

Consecuencia de lo anterior es que la vigente Ley de los Trabajadores al servicio del Estado es Constitucional al no comprender dentro de su regulación las relaciones de trabajo existentes entre los Ayuntamientos de los diversos municipios de Sinaloa y sus empleados e incluir únicamente las habidas entre los tres Poderes del Estado y sus servidores.

Debo decir, a manera de anticipada disculpa por lo incompleto o erróneo que pudiera resultar el desarrollo del presente tema, que: a).- No encontré ningún autor que trate concretamente ese punto. b).- Tampoco la Corte, al parecer se ha ocupado específicamente del problema, ni aún en la ejecutoria cuya síntesis se transcribió en el capítulo anterior, pues al publicarse el texto íntegro de la sentencia respectiva se precisa que el hecho de si las Leyes del Servicio Civil deben o no comprender a los municipios no constituyó acto reclamado en el Amparo respectivo. c).- Finalmente la iniciativa de la Ley vigente enviada al Congreso por el entonces titular del Poder Ejecutivo,-

al Congreso Local, en su "exposición de motivos" no contiene -- ninguna consideración legal, jurisprudencial o doctrinaria que explique y funde la expedición de la vigente Ley excluyendo --- (sin decirlo expresamente, por razones obvias) a los empleados al Servicio de los Ayuntamientos, mismos que ya se dijo si esta ban protegidos en la anterior Ley o Estatuto que la vigente derogó. Tampoco hubo debate al respecto en el seno del Congreso Local ya que tal iniciativa fue aprobada con dispensa de trámite.

Considero por todos los razonamientos y fundamentos que hasta aquí se han expuesto es que, el Congreso Local no puede -válidamente- expedir una Ley o Decreto que de manera general y obligatoria imponga a los Ayuntamientos del Estado de Sinaloa, - la forma en que éstos deban entenderse con sus empleados, es de cir, que pretenda regular ese tipo de relaciones de trabajo, ni menos pretender agrupar en una misma Ley a la burocracia municipal con la burocracia estatal, pues una y otra laboran para un "patrón" distinto, tal es una y otra administración.

Conclusión, consecuencia de la anterior, es que la "Ley - de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa" resulta constitucional en cuanto incluye solamente a los trabajadores - al servicio de los Tres Poderes del Estado; excluyendo de su re gulación a los empleados al servicio de los Ayuntamientos.

SEXTA.- La potestad legislativa compete exclusivamente al Poder Legislativo. En consecuencia los Ayuntamientos de los municipios carecen de esa facultad; resultando inconstitucional toda ley que expidan éstos para regular las relaciones laborales con sus empleados, tal es el caso del Reglamento de los Trabajadores al servicio del Ayuntamiento de Culiacán, pues ello trasciende la facultad que para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes se otorga a dichas autoridades administrativas e invade facultades legislativas que, acorde al principio de división de poderes, corresponde en forma exclusiva al Poder Legislativo.

SEPTIMA.- Como posible fórmula que pudiera venir a resolver el problema de los empleados al servicio de los Ayuntamientos de Sinaloa, a la vez que respetando la libertad de los municipios, creemos que el Congreso Local sí podría y debe expedir una ley o decreto que estableciera las bases o principios generales a los que estarían sujetas las relaciones de trabajo entre los Ayuntamientos y sus empleados, mismo ordenamiento que podría contener los principios mínimos indispensables en toda relación de trabajo; pero que, sobre todo, implicaría el reconocimiento que el Estado a través del Poder Legislativo, otorgaría a ese tipo de relaciones de trabajo, a las que de esa forma se daría sostén y fundamento legal del que hasta hoy carecen, siendo discrecional para las autoridades municipales la adopción de dicho texto legal, lo cual decidirían éstas en uso de -

la autonomía o libertad municipal, siendo más conveniente por razones de trámite expedir un Decreto.

Tal ordenamiento legal podría contener las reglas o principios mínimos indispensables en toda relación o contrato de -- trabajo, de los que guisa de ejemplo cabría señalar los siguientes el derecho de los trabajadores municipales a la estabilidad en sus empleos; las causas de rescisión o cese, suspensión o re moción sin responsabilidad para los Ayuntamientos; las causales de rescisión en favor de los empleados; salario y normas protectoras de éste; antigüedad, ascenso y jubilación, en su caso; -- jornada de trabajo, días de descanso semanal obligatorios y vacaciones, aguinaldo; indemnización para el caso de despido in-- justificado o de rescisión intentada por los empleados o en su caso la suspensión, así como la reinstalación en los casos que proceda; casos de terminación colectiva de las relaciones de -- trabajo o suspensión de las mismas; cuestiones sindicales, huelga, etc.

Pero sobre todo, como ya se ha dicho, la expedición de un Ordenamiento de esa naturaleza traería consigo una cuestión fundamental: el reconocimiento que el orden jurídico de nuestro Es tado haría de dichas relaciones de trabajo, a través del único-Organismo Estatal competente al efecto, tal es el Congreso del Estado, el cual sí podría, además, crear nuevos Tribunales que, - al lado de los existentes, contarán con competencia específica para la tramitación y resolución de los conflictos de esa natu-

raleza, o cuando menos, contener dicho Ordenamiento la fórmula o mecanismos a seguir en caso de conflicto o, finalmente dejar abierta la puerta para que los Ayuntamientos tuvieran la facultad de instituirlos unilateralmente o de común acuerdo con sus empleados buscar la forma más adecuada para la resolución de -- los mismos.

Establecidas que fueran esas bases o principios generales por el Poder Legislativo, los Ayuntamientos en ejercicio de la libertad de que está investido el municipio decidirían, de manera discrecional, si adoptan o no tales bases. En caso de someterse a ellas, entonces sí les resultaría obligatoria la observancia de las mismas y con tal apoyo legal podrían proceder a celebrar con sus empleados contratos colectivos o individuales de trabajo cuyo contenido no podría ser inferior a las bases mínimas fijadas en dicho ordenamiento, las que -en cambio- sí podrían ser aumentadas en las contrataciones respectivas, las que en general, no podrían contrariar a aquel.

El ordenamiento aquí propuesto, de llegarse a expedir por el Congreso, sería en cierto modo una invitación extendida por éste a los Ayuntamientos de los diversos municipios, que permanecería abierta a éstos para que, en su caso, la adopten y en forma conjunta con sus empleados se proceda a reglamentar del mejor modo posible dichas relaciones de trabajo, cuya situación es, como ya se dijo, por demás irregular.

Resulta claro que de llegarse a expedir por la Legislatura Local un Ordenamiento como el ya mencionado, algunos Ayuntamientos podrán presentar resistencia a la adopción del mismo. Sin embargo, creemos que en su sometimiento o no parte de las autoridades municipales, podrían influir entre otras los siguientes aspectos: a).- El espíritu de solidaridad y el buen sentido de las autoridades municipales, a las que resulta conveniente la buena relación con sus empleados, pero principalmente porque ello redundaría en un mejor rendimiento del burócrata en su trabajo, seguro de contar con la protección de la Ley y el apoyo de su patrono. Ello permitiría también que la administración municipal contara con personal experimentado en sus labores. En fin, la aceptación de dicho ordenamiento beneficiaría a ambas partes y, sobre todo, a los particulares a quienes se prestaría un servicio más eficiente. b) Una sana política de coordinación que, a modo de labor de concientización, realizara el titular del Poder Ejecutivo del Estado principalmente, entre los Alcaldes Municipales y c).- Finalmente, la adopción de tal Ordenamiento, en el último de los casos, podría ser impuesto, por qué no, a las Autoridades Municipales, como fruto y conquista de la lucha organizada que diera la burocracia de los diversos Ayuntamientos del Estado, pues por otra parte, la historia nos enseña que los logros hasta hoy alcanzados por la clase trabajadora-burócrata o no ordinariamente han sido arrancados a la parte patronal y no como una concesión graciosa de éstas, sino como resultado de permanentes lu-

chas que por la justa reivindicación de sus derechos sociales - han tenido que realizar quienes de una u otra forma entregan su fuerza de trabajo a cambio de la percepción de un salario.

BIBLIOGRAFIA

- CAVAZOS FLORES, BALTAZAR. El Art. 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica. 1a. Edición. Editorial JUS. -- 1976.
- CROZIER MICHAEL. El Fenómeno Burocrático. Tomo I, Editorial -- JUS. 1978.
- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. 21ava. Edición. Editorial Porrúa, México, 1981.
- GUERRERO EUQUERIO. Manual de Derecho del Trabajo. 8a. Edición. Editorial Porrúa, México, 1966.
- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. 8a. Edición. Editorial Porrúa, México, 1980.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 14ava. Edición. Editorial Porrúa, México, 1980.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 2a. Edición. Editorial Porrúa, México, 1973.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 4a. Edición. Editorial Trillas. México, 1987.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SINALOA, 1968.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO SALVAT UNIVERSAL. Salvat Editores,-
Barcelona, 1975. Vol. V.

JURISPRUDENCIA MEXICANA. Cuarta Sala Informe 1967. Segunda --
Parte. Ediciones Mayo.

JURISPRUDENCIA MEXICANA. PLENO. Séptima Epoca. Volumen 3. Pri
mera parte. Ediciones Mayo.

LEY DEL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE-
LOS PODERES DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SINA
LOA. Decreto No. 871. Septiembre 13 1940.

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SINALOA.
Decreto No. 273. Periódico Oficial No. 103. Agosto 27 -
1968.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 55a. Edición. Editorial Porrúa, Méxi
co, 1987.

MEMORIA LEGISLATIVA DEL ESTADO DE SINALOA. 1984. 83-84.